



## Aplikasi pendekatan institusi ekonomi ke atas tanah pertanian terbiar di pulau-pulau sekitar Mersing, Johor

Azima Abdul Manaf<sup>1</sup>, Mohd Yusoff Hussain<sup>1</sup>, Suhana Saad<sup>1</sup>, Nurul Kamariah Mokhtarroji<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Pusat Pengajian Sosial, Pembangunan dan Persekitaran, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia

Correspondence: Azima Abdul Manaf (email: [azima@ukm.my](mailto:azima@ukm.my))

### Abstrak

Makalah ini memberikan penekanan terhadap penilaian secara sosial berkait dengan masalah tanah terbiar di pulau-pulau sekitar Mersing, Johor. Fokus perbincangan diberikan kepada keupayaan institusi ekonomi untuk menghurai masalah tanah terbiar yang dialami oleh pulau-pulau sekitar Mersing. Pendekatan institusi ekonomi mengklasifikasikan punca tanah terbiar kepada dua, iaitu punca formal dan punca bukan formal. Punca formal menjurus kepada peruntukan, peraturan mahupun akta yang bertulis manakala punca bukan formal lebih menjurus kepada peruntukan/peraturan tidak bertulis. Pendekatan ini memberikan penekanan terhadap sikap aktor yang banyak dipengaruhi oleh institusi formal dan bukan formal tersebut. Sehubungan itu, kajian ini memberikan penekanan terhadap punca-punca yang menyebabkan tanah di pulau sekitar Mersing menjadi terbiar atau tak diusahakan dan tanpa penghuni. Justeru, fokus kajian diberikan kepada tanah di pulau sekitar Mersing seperti Pulau Aur, Pulau Sibu dan Pulau Balang yang didapati sedang mengalami masalah depopulasi. Pengumpulan data dibuat dengan menggunakan kaedah kualitatif. Temu bual secara mendalam dengan pemilik tanah telah dilakukan bagi mengenal pasti peraturan formal dan bukan formal yang mempengaruhi sikap mereka sehingga mewujudkan masalah tanah yang tidak diusahakan dan menjadi terbiar di kawasan pulau. Hasil analisis mendapati terdapat beberapa punca yang mendorong masalah tanah terbiar di kawasan pulau yang terpilih antaranya faktor pewartaan tanah sebagai taman. Pwartaan taman laut telah memberi implikasi terhadap depopulasi komuniti pulau sehingga menyebabkan pengosongan pulau dan mewujudkan tanah terbiar. Justeru, kertas kerja ini cuba menunjukkan kepentingan peraturan/peruntukan formal yang telah membataskan penawaran tanah untuk maksud pembangunan di kawasan kajian.

**Katakunci:** depopulasi, tanah pertanian terbiar, pendekatan institusi, punca formal dan bukan formal, taman laut

## Application of economic institutional approaches to idle land on the islands off Mersing, Johor

### Abstract

This article emphasizes on the social evaluation pertaining to the problem of idle land on the islands off Mersing, Johor. Focus of the discussion is given to the ability of economic institutions to explain the problem of idle land in those islands. Economic institutions classify the sources of the problems that lead to idle land into two: there are formal and informal sources. Formal sources refer to designation and regulation which are written acts while informal sources are mainly unwritten rules. This approach emphasizes on the attitude of actors who are in many ways being affected by formal and informal sources. The article gives attention to the causes that lead the land in the islands goes idle, unattended and uninhabited. The study was carried out on the islands of Aur, Sibu and Balang that went into the process of depopulation. The data were collected using qualitative methods. In-depth interviews with

land owners have been done to identify the formal and informal sources that influence their attitude to let the land goes uncultivated. The analysis detected several factors leading to the problem of idle land in those islands, and one of them is the gazeting of the islands as marines' parks. The gazeting exercise has lead to community depopulated thus resulting them to evacuate the island that caused the land uncultivated. This paper tries to exhibit the importance of rules or provisions which can limit the supply of land for development purposes.

**Keywords:** depopulation, formal and informal sources, idle agricultural land, institutional approach, marines parks

## Pengenalan

Tanah pertanian terbiar bukan sahaja terdapat di kawasan darat tetapi juga mula menular ke kawasan pulau. Pembangunan yang pesat di kawasan darat menjadi faktor yang mendorong orang pulau mula meninggalkan tanah-tanah mereka di pulau. Hal ini jelas apabila Roshanim Koris (2004) menjelaskan bahawa komuniti pulau merupakan antara golongan yang hidup dalam kemiskinan, terpinggir daripada proses pembangunan dan pemodenan jika dibandingkan dengan komuniti yang tinggal di kawasan tanah besar. Sehubungan itu, fenomena penghijrahan keluar penduduk pulau telah membawa kepada permasalahan yang berkaitan dengan isu tanah pertanian di pulau yang tidak diusahakan dan lama-kelamaan menjadi terbiar.

Isu tanah terbiar di kawasan pulau sebenarnya lebih dramatik berbanding dengan isu tanah terbiar di kawasan tanah besar. Masalah tanah terbiar di kawasan tanah besar/darat memberi implikasi ekonomi namun masalah tanah terbiar di kawasan pulau dilihat bukan sahaja memberi implikasi ekonomi tetapi juga memberi impak yang besar terhadap isu keselamatan di perairan negara. Pulau-pulau di sekitar perairan Mersing adalah antara kawasan yang mengalami masalah tersebut. Beberapa isu keselamatan yang sering berlaku di perairan tersebut ialah pelanggaran akta tentang perikanan, pelanggaran syarat lesen menangkap ikan dan juga rompakan kapal. Selain itu, keselamatan kapal-kapal dagang juga turut terancam disebabkan ancaman lanun di sekitar Pulau Aur dan Pulau Pemanggil (Suhana et.al, 2011). Bagaimanapun isu tanah terbiar adalah yang kian ketara. Sehubungan itu, makalah ini meneliti permasalahan tanah pulau terbiar dengan menggunakan pendekatan institusi dalam proses pembangunan tanah. Pendekatan institusi dianggap rasional dalam mengupas dan menghuraikan punca berlakunya tanah terbiar di pulau kerana pendekatan ini bukan hanya memberi penekanan kepada aspek formal seperti perundangan dan peraturan tetapi juga penekanan terhadap aspek informal seperti budaya.

## Metodologi kajian

Kajian dilakukan dengan menggunakan kaedah kualitatif. Data diperoleh melalui pemerhatian dan temubual secara mendalam dengan penduduk pulau yang terlibat. Responden yang dipilih merupakan penduduk asal sama ada menetap di kawasan kajian atau di daratan tanah besar. Penelitian secara temubual mendalam bertujuan untuk memahami punca-punca yang mendorong tanah penduduk pulau tidak diusahakan dan menjadi terbiar. Bagi membolehkan penghuraian berhubung dengan punca diteliti dengan baik maka pendekatan institusi ekonomi digunakan sebagai kerangka konseptual bagi membincangkan isu yang berkait dengan masalah tanah terbiar di kawasan pulau.

## Definisi tanah terbiar atau tanah kosong pulau

Peruntukan undang-undang di bawah seksyen 115, 116 dan 117 Kanun Tanah Negara 1965, memperuntukkan bahawa tanah yang dibiarkan kosong bagi sesuatu jangka masa tertentu (2 tahun bagi tanah bangunan dan 3 tahun bagi tanah pertanian dan industri) akan dikenakan tindakan seperti disita yang diperuntukkan di bawah Seksyen 129 (4) (c), Kanun Tanah Negara 1965. Seksyen 129 (4) (c) ini

telah memperuntukkan bahawa pihak Pentadbir Tanah boleh mengambil hak sementara bagi tanah itu sebagaimana yang diarahkan oleh Pihak Berkuasa Negeri atau dalam masa ketiadaan arahan itu, membuat suatu arahan mengisytiharkan tanah itu dirampas oleh Pihak Berkuasa Negeri. Walau bagaimanapun tindakan tersebut, jarang benar dilaksanakan Pihak Berkuasa Negeri demi menjaga hubungan antara kerajaan dengan rakyat. Selain itu, kekurangan kakitangan untuk memantau sama ada tanah yang diberikan diusahakan atau tidak oleh petani seperti yang tertera pada syarat nyata milikan, juga menjadi alasan ketiadaan peraksanaan dilakukan.

Manakala tanah terbiar atau tanah kosong pula difokuskan mengikut pengertian John Burrows (1978) yang menyatakan tanah terbiar adalah tanah kosong yang tidak digunakan dan kebiasaannya ditumbuhi dengan tumbuhan liar atau diliputi dengan permukaan berbatu atau terdapatnya bangunan terbiar. Manakala Paggano dan Ann O'M.Bowman (2000) menjelaskan bahawa tanah terbiar atau tanah kosong bukan sahaja melibatkan tanah milik awam atau persendirian yang tidak digunakan atau terbengkalai atau tanah yang tidak mempunyai infrastruktur tetapi juga melibatkan tanah-tanah yang mempunyai sokongan infrastruktur tetapi menjadi terbiar, tidak dibangunkan dan ditinggalkan.

Tanah di pulau lebih mudah untuk jadi terbiar. Ini kerana wujudnya pelbagai keadaan yang menggalakkan pertambahan fenomena tersebut. Antara punca tanah pulau menjadi terbiar termasuklah guna tanah yang dimajukan pada tahap yang kurang optimum, penggunaan tanah yang tidak bersesuaian, masalah ketiadaan infrastruktur, kekurangan kemudahan asas yang tidak diperuntukkan dengan sewajarnya, sikap pemilik tanah yang tidak memberi kerjasama atau wujudnya masalah kepakaran dan kurang daya keusahawanan dalam menjayakan projek yang dibawa oleh pihak kerajaan. Hal tersebut, perlu diberikan perhatian dengan tindakan sewajarnya bagi menangani punca tanah di kawasan pulau menjadi terbiar.

## Pendekatan institusi ekonomi

Umumnya terdapat enam pendekatan model proses pembangunan iaitu pendekatan *positivism*, *empiricism*, *humanism*, *structuralism*, *structure and agency* dan *institutionalism* (Ball, 1998; Gore & Nicholson, 1991; van der Krabben, 1995; Healey, 1992). Pendekatan *institusi* pula menekankan perbincangan secara menyeluruh proses pembangunan tanah dengan mengambil kira aspek ekonomi, sosial, politik dan budaya. Jadinya, daripada enam pendekatan yang diutarakan dalam proses pembangunan tanah, hanya pendekatan institusi sahaja yang membincangkan proses pembangunan tanah secara holistik sifatnya (menekankan kepelbagaian peruntukan institusi formal dan informal golongan sasaran).

Oleh kerana pembangunan tanah tidak bersifat statik tetapi dinamik, satu pendekatan proses pembangunan tanah yang menyeluruh diperlukan bagi membincangkan pola dan proses pembangunan tanah. Tambahan pula, dalam membincangkan pola dan proses ini ada beberapa aspek yang berkaitan dengan formal dan informal perlu diteliti. Ini kerana proses pembangunan tanah bukan sahaja dipengaruhi oleh punca-punca formal seperti kewangan, perancangan dan undang-undang tetapi juga dipengaruhi oleh punca-punca informal seperti sikap, adat dan tradisi yang dipunyai oleh masyarakat di kawasan kajian. Tambahan pula North (1996) menjelaskan institusi melibatkan pelbagai kekangan peraturan yang akhirnya digunakan untuk membentuk hubungan antara agen yang terlibat.

Bersesuaian dengan pandangan Healey (1992) yang menyatakan model proses pembangunan yang menggunakan pendekatan institusi adalah sesuai kerana dapat menerangkan saling kaitan antara sebab dan struktur dengan lebih luas lagi. Tambahan pula, pendekatan institusi bukan sahaja melibatkan perbincangan pembentukan institusi, perubahan hubungan antara ekonomi dan sistem perundangan serta hubungan antara kuasa tetapi juga melibatkan sistem kepercayaan dan kesan perubahan ke atas institusi.

Jadinya, pendekatan institusi yang melibatkan perbincangan mengenai pembentukan institusi, perubahan hubungan antara ekonomi dan sistem perundangan dapat dijadikan sebagai kerangka konseptual dalam membincangkan punca-punca yang menyebabkan tanah pertanian di pulau tidak

diusahakan dan menjadi terbiar. Antara peruntukan formal yang akan dianalisis secara terperinci merangkumi peraturan bertulis seperti peruntukan tanah bandar, peruntukan syarat pinjaman kewangan dan beberapa peraturan lain yang meliputi politik, ekonomi serta kontrak yang telah diklasifikasikan oleh North (1996) sebagai peraturan formal (peraturan bertulis). Seterusnya bagi peraturan informal pula, analisis lebih difokuskan kepada peraturan tidak bertulis seperti norma, tingkah laku dan beberapa peraturan yang telah dipersetujui di peringkat kelompok seperti adat, budaya yang mempengaruhi tingkah laku ejen.

## Kawasan kajian

Pulau Aur merupakan salah sebuah pulau yang terletak paling jauh di luar perairan Mersing. Jarak dari Pulau Aur ke Mersing sejauh 38 batu nautika, ke Pulau tinggi sejauh 25 batu nautika, ke Pulau Pemanggil sejauh 12 batu nautika, Ke Pulau Sibu sejauh 35 batu nautika, ke Pulau Besar sejauh 35 batu nautika dan ke Pulau Tioman sejauh 36 batu nautika. Pulau Aur dikelilingi oleh beberapa buah pulau lain dalam rangkaian, iaitu Pulau Helang, Pulau Duyung dan Pulau Pinang. Pulau Aur berkeluasan 2,072 hektar (lapan batu persegi) yang terdiri daripada 11 buah kampung (kg) iaitu Kg. Berhala, Kg. Batu Kembar, Kg. Bahai, Kg. Sebukang, Kg. Teluk Meriam, Kg. Teluk Payang, Kg. Tanjung Pandan, Kg. Bayu Musuh, Kg. Teluk Ba'ai, Kg. Teluran, Kg. Palas, Kg. Tok Jong dan Kg. Kabu. Pulau Aur merupakan salah sebuah pulau di sekitar pulau-pulau di Mersing yang telah digazetkan sebagai kawasan taman laut pada tahun 1994 di bawah Penubuhan Taman Laut Malaysia dan Akta Perikanan 1985. Penganugerahan sebagai kawasan pulau taman laut adalah kerana keunikan dan kepelbagaian sumber marin serta kehadiran terumbu karang yang menarik di sekitar pulau tersebut.

Hasil pemerhatian yang dijalankan oleh pengkaji semasa mengelilingi Pulau Aur mendapati hampir 90 peratus tanah di Pulau Aur tidak diusahakan dan menjadi terbiar. Terdapat juga sebilangan kecil tanah di kawasan Pulau Aur ditanami dengan tanaman seperti pokok kelapa dan dusun yang mengandungi pokok durian, pokok rambutan, pokok mangga dan lain-lain lagi. Menurut maklumat yang diberikan oleh responden, pokok kelapa dan buah-buahan tersebut ditanam oleh penghuni pulau sekian lama dahulu. Pada waktu dahulu, kegiatan pertanian merupakan antara salah satu sumber pendapatan penduduk pulau selain kegiatan menangkap ikan. Hasil tangkapan ikan dan pertanian akan dijual atau untuk kegunaan sendiri.

Pulau Sibu terletak kira-kira 34 km dari Mersing atau 10 km dari Tanjung Leman dengan keluasan 503.296 hektar (1,243.63 ekar) dan meliputi pantai berpasir seluas 102.621 hektar. Ia merupakan pulau utama dan terbesar di antara 15 buah pulau bagi Gugusan Pulau Sibu. Ia dizonkan sebagai kawasan santuari batu karang yang merupakan salah satu ekosistem yang paling produktif dan kaya dengan spesies flora dan fauna. Ia terletak di bawah pentadbiran Majlis Daerah Mersing sejak 2004 dan diwartakan sebagai Pulau Taman Laut pada 1994 di bawah Perintah Penubuhan Taman Laut Malaysia 1994 dan Akta Perikanan 1985. Ia juga turut diwartakan sebagai kawasan Taman Negara Johor Kepulauan Mersing oleh Pihak Berkuasa Negeri Johor di bawah Enakmen Taman Negara Johor 1989 kerana keupayaannya membentuk satu destinasi pulau-pulau yang unik dan mempunyai kepelbagaian tarikan semula jadi. Dari segi populasi, jumlah penduduk tetap Pulau Sibu pada tahun 1991 adalah seramai 280 orang dan merosot kepada 219 orang pada tahun 1998. Dalam banci tahun 2000, penduduk Pulau Sibu dianggarkan meningkat kepada 322 orang tetapi kembali merosot kepada 273 orang pada tahun 2002. Bagaimanapun jumlah penduduk lazimnya turun-naik kerana adanya kegiatan pelancongan bermusim di pulau tersebut terutamanya di antara bulan Mac hingga Ogos setiap tahun. Pada musim kedatangan pelancong jumlah penduduk lebih ramai kerana ramai pelancong dan para pekerja dari tanah besar yang datang untuk tinggal secara sementara di pulau tersebut. Pelancong dan para pekerja akan keluar sesudah tamat musim melancong.

Pada masa lalu asas ekonomi penduduk Pulau Sibu adalah kegiatan perikanan. Bagaimanapun, mengikut anggaran tahun 2003, seramai 139 orang (43.2%) penduduk pulau ini dilaporkan telah terlibat

dalam sektor pelancongan sebagai pengusaha chalet kampung termasuk penginapan di kelong atau sebagai pemandu bot dan pekerja chalet/resort. Sebahagian lain kekal bekerja sebagai nelayan pesisiran pantai dengan usaha utamanya menangkap ikan, mengutip gamat dan karangan laut. Sebahagian yang lain menjalankan aktiviti pertanian secara kecil-kecilan. Bagaimanapun, berikutan masalah kekurangan modal dan pengetahuan mengurus chalet oleh penduduk tempatan menyebabkan banyak daripada operasi chalet tempatan telah diambil alih pengurusannya oleh pengusaha luar lagi bermodal besar. Dari segi pendapatan, pada tahun 2003, sejumlah 42% penduduk dilaporkan berada dalam kategori miskin dan kebanyakan mereka ini adalah nelayan dan petani (Laporan Tahap Tampungan dan Garisan Panduan Pembangunan Pulau Sibul, 2007).

Pulau Tinggi yang terletak 32 km dari Mersing atau 20.4 km dari Tanjung Leman juga merupakan antara pulau terbesar di pesisir laut negeri Johor dengan berkeluasan 1,524.18 hektar termasuk kawasan pantai. Ia merupakan salah satu daripada sembilan buah pulau dalam gugusan Pulau Tinggi yang diletakkan di bawah pentadbiran Majlis Daerah Mersing sejak 2004 dan diwartakan sebagai Pulau Taman Laut pada 1994 di bawah Perintah Penubuhan Taman Laut Malaysia 1994 dan Akta Perikanan 1985. Ia turut diwartakan sebagai kawasan Taman Negara Johor Kepulauan Mersing oleh Pihak Berkuasa Negeri Johor di bawah Enakmen Perbadanan Taman Negara Johor 1989 dan dizonkan sebagai kawasan rezab terumbu karang dan hidupan laut. Dari segi kependudukan, jumlah penduduk di pulau ini turut mengalami kemerosotan seperti mana kebanyakan pulau-pulau kecil lain di sekitar perairan Mersing. Pada tahun 1991, kependudukan di Pulau Tinggi dianggarkan seramai 441 orang. Selepas itu, trend penurunan penduduk di pulau ini terus berlaku dan merosot kepada 270 orang pada tahun 2000 dan merosot lagi kepada 204 orang pada tahun 2002 (Mustafa Omar et.al, 2009)

Dari segi asas ekonomi penghuni Pulau Tinggi, hampir 60% penduduk pada tahun 2006 terlibat dalam aktiviti perikanan dan pertanian sebagai nelayan dan bercucuk tanam secara sara diri. Baki 40% penduduk didapati bekerja di sektor pelancongan sebagai pengusaha chalet atau sebagai pemandu bot dan pekerja chalet/resort. Sebahagian besar penduduk berpendapatan di bawah RM300 sebulan (Laporan Tahap Tampungan dan Garisan Panduan Pembangunan Pulau Tinggi, 2006). Ini berikutan kekurangan aktiviti ekonomi dan peluang pekerjaan sehingga mengakibatkan ramai penduduk setempat berpindah keluar ke Mersing dan kawasan lain di daratan tanah besar.

## Dapatan hasil kajian

Bahagian dapatan hasil kajian ini membincangkan implikasi peruntukan formal terhadap batasan penawaran tanah pertanian di pulau-pulau sekitar Mersing. Analisis mendapati terdapat beberapa punca yang mendorong wujudnya masalah tanah terbiar di kawasan pulau yang dikaji. Antara punca tersebut adalah pewartaantaman. Analisis terhadap peruntukan formal mendapati pewartaantaman laut telah mendesak penghijrahan penduduk pulau dan seterusnya membiarkan tanah mereka tidak diusahakan. Implikasi sosioekonomi terhadap penduduk pulau selepas pengisytiharan Taman Laut dapat dikesan di beberapa buah pulau yang terlibat. Penduduk pulau mula berhadapan dengan masalah sebaik sahaja pihak kerajaanewartakan Pulau Tinggi dan pulau sekitarnya sebagai Rezab Taman Laut. Antara peruntukan formal yang menimbulkan masalah dan seterusnya membawa kepada isu tanah tidak diusahakan di pulau adalah seperti yang berikut:

### *Peruntukan Taman Laut dan Akta Perikanan 1985 (Akta 317)*

Pewartaan Peruntukan (Akta) Taman Laut adalah bertujuan untuk memelihara dan memulihara kehidupan akuatik laut daripada pupus akibat daripada kegiatan manusia atau kejadian semula jadi. Akta Taman Laut telah menetapkan beberapa perkara yang berkaitan dengan pewartaan kawasan tersebut, antaranya;

- a) memberi perlindungan khas kepada flora dan fauna akuatik di kawasan itu atau di sebahagian daripada kawasan itu dan untuk melindungi memelihara dan mengawal tapak pembiakbaik semula

- jadi dan habitat hidupan akuatik, dengan memberi perhatian yang khusus kepada spesies flora dan fauna yang luar biasa atau yang mendatangkan bahaya;
- (b) membiarkan hidupan akuatik hidup semula di kawasan itu atau di sebahagian daripada kawasan itu di mana hidupan itu telah pupus;
  - (c) menggalakkan pengkajian dan penyelidikan saintifik berkenaan dengan kawasan itu atau sebahagian daripada kawasan itu;
  - (d) mengekalkan dan meninggikan keadaan asli dan daya pengeluaran kawasan itu atau sebahagian daripada kawasan itu; dan
  - (e) mengawal selia aktiviti rekreasi dan aktiviti lain dalam kawasan itu atau dalam sebahagian daripada kawasan itu untuk mengelakkan kerosakan yang tidak boleh dipulihkan kepada persekitarannya (Akta Perikanan, 1985).

Selain itu, pewartaan Taman Laut telah menguatkuasakan aspek yang berkaitan dengan kesalahan-kesalahan di bawah Akta Perikanan 1985 (Akta 317). Di bawah akta ini terdapat sepuluh kesalahan yang telah dicatatkan di bawah seksyen berserta dengan bentuk hukuman yang akan dikenakan, jika ternyata berlaku kesalahan seperti yang telah dicatatkan. Jadual 1 menjelaskan beberapa kesalahan di bawah Akta Perikanan 1985 (Akta 317) berserta denda yang dikenakan. Fenomena ini menimbulkan konflik antara pihak berkuasa dengan nelayan pinggir pantai yang selama ini menjalankan kegiatan perikanan secara tradisi.

**Jadual 1. Kesalahan di bawah Akta Perikanan 1985 (Akta 317)**

Bil	Seksyen	Kesalahan	Hukuman
1.	8 (a)	Mengusahakan apa-apa aktiviti penangkapan ikan, mengendali atau membenarkan dikendalikan di Perairan Perikanan Malaysia (PPM) apa-apa vesel penangkapan ikan tempatan bagi maksud menangkap ikan tanpa lesen yang sah	Seksyen 25(b) denda tidak melebihi RM20,000 atau penjara tidak melebihi 2 tahun atau kedua-duanya
2.	8 (b)	Melanggar apa-apa syarat dalam lesen. Contoh i) menangkap ikan di kawasan yang dilarang ii) Menggunakan perkhidmatan nelayan asing dalam vesel tanpa kebenaran bertulis daripada Ketua Pengarah Perikanan	Seksyen 25(b) denda tidak melebihi RM20,000 atau penjara tidak melebihi 2 tahun atau kedua-duanya
3.	11(3)(a)	Mengendalikan peralatan ikan menangkap ikan di PPM tanpa lesen	Seksyen 25(b) denda tidak melebihi RM20,000 atau penjara tidak melebihi 2 tahun atau kedua-duanya
4.	11(3)(b)	Memiliki peralatan menangkap ikan di PPM tanpa lesen	Seksyen 25(b) denda tidak melebihi RM20,000 atau penjara tidak melebihi 2 tahun atau kedua-duanya
5.	14 (4) (b)	Mana-mana orang yang menggunakan lesen atau permit yang dikeluarkan atas nama mana-mana orang lain di bawah Akta ini adalah bersalah melakukan sesuatu kesalahan	Seksyen 25(b) denda tidak melebihi RM20,000 atau penjara tidak melebihi 2 tahun atau kedua-duanya
6.	15(1)(a)	Vesel penangkapan ikan asing menangkap ikan di PPM tanpa permit	Seksyen 25(a) Bagi nakhoda vesel-denda tidak melebihi 1 juta Bagi kru vesel-denda tidak melebihi RM100,000

7.	26(1) (a)	Menggunakan atau cuba menggunakan bahan letupan, racun dan pencemar, atau apa-apa perkakas yang menggunakan arus elektrik, atau alat yang dilarang bagi maksud membunuh, melali, mencacat atau menangkap ikan atau dengan apa jua cara menyebabkan ikan itu lebih senang ditangkap	Seksyen 25(b) –denda tidak melebihi RM20,000 atau penjara tidak melebihi 2 tahun atau kedua-duanya
8.	26(1)(b)	Membawa atau mempunyai dalam miliknya atau di bawah kawalannya apa-apa bahan letupan, racun atau pencemar atau apa-apa alat yang dilarang, dengan tujuan hendak menggunakan bahan letupan, racun atau pencemar atau perkakas atau alat yang dilarang itu, bagi apa-apa maksud yang tersebut dalam perenggan (a)	Seksyen 25(b) –denda tidak melebihi RM20,000 atau penjara tidak melebihi 2 tahun atau kedua-duanya
9.	27(1)	Memancing, mengganggu, mengusik, menangkap atau mengambil apa-apa mamalia akuatik atau penyu yang dijumpai di luar bidang kuasa mana-mana negeri dalam Malaysia	Seksyen 27(4) denda tidak melebihi RM5,000
10.	43	(1) mana-mana orang yang berada dalam taman laut atau rizab laut di PPM tanpa mendapat kebenaran bertulis daripada Ketua Pengarah- a) menangkap ikan atau cuba menangkap ikan b) mengambil, mengalih atau memiliki mana-mana haiwan akuatik atau tumbuhan akuatik atau sebahagian daripadanya, sama ada yang hidup atau mati c) memungut atau memiliki mana-mana karang, mengorek atau mengeluarkan pasir atau batu kelikir, membuang atau meletakkan apa-apa pencemar, mengubah atau memusnahkan tapak pembiak-baik semula jadi atau habitat hidupan akuatik atau memusnahkan mana-mana hidupan akuatik d) membina atau mendirikan apa-apa bangunan atau lain-lain binaan atas atau yang merintangai mana-mana tanah atau perairan dalam sesuatu taman laut atau rizab laut e) melabuhkan mana-mana vesel dengan menjatuhkan apa-apa pemberat atau dengan menyangkutkan apa-apa jenis tali atau rantai, kepada mana-mana karang, batu atau lain-lain benda yang timbul atau f) memusnahkan, mencacatkan atau mengalih apa-apa benda, sama ada bernyawa atau tidak bernyawa, dalam taman laut atau rizab laut	Seksyen 25(b) denda tidak melebihi RM20,000 atau penjara tidak melebihi 2 tahun atau kedua-duanya

Sumber: Jabatan Perikanan 1985

Nota: PPM – perairan Perikanan Malaysia yang meliputi perairan dalaman Malaysia, laut wilayah Malaysia dan perairan kelautan yang termasuk dalam zon ekonomi eksklusif Malaysia

Kesalahan dalam sepuluh perkara tersebut telah menimbulkan konflik terhadap komuniti pulau di kawasan sekitar Mersing. Kebanyakan daripada mereka merupakan nelayan tradisi yang bergantung hidup sepenuhnya terhadap laut. Perintah kesalahan-kesalahan di bawah Akta Perikanan 1985 (Akta 317) telah memberikan implikasi terhadap penduduk pulau. Kebanyakan daripada responden yang ditanya mereka mengakui pernah dikenakan denda oleh pasukan maritim yang bertugas kerana melanggar peraturan yang telah ditetapkan. Walaupun denda yang dikenakan belum pernah mencecah RM20,000 namun perkara ini tetap membebankan penduduk pulau yang terbabit. Kebanyakan nelayan di sekitar pulau-pulau mersing pernah dikenakan denda sehingga RM100. Walaupun jumlah ini tidaklah besar tetapi jika dibandingkan dengan pendapatan mereka yang kurang RM100 menyebabkan denda tersebut dianggap sebagai sesuatu yang membebankan. Tambahan pula majoriti penduduk pulau tidak mampu untuk memiliki bot besar bagi menjalankan kegiatan menangkap ikan laut dalam. Keadaan ini mendesak

mereka untuk menjalankan aktiviti menangkap hasil laut secara senyap di kawasan larangan bagi menampung kehidupan seharian.

Hal ini diakui oleh beberapa orang nelayan di jeti Mersing. Mereka menjelaskan bahawa kebanyakan nelayan pinggir pantai tidak akan turun ke laut jika sekiranya mereka mendapati terdapatnya rondaan daripada pihak marin dan taman laut. Keadaan ini menjelaskan wujudnya konflik antara nelayan kecil dengan pihak penguatkuasa yang terlibat. Mereka menjelaskan majoriti nelayan tidak berani turun ke laut selagi ada rondaan daripada pihak berkuasa kerana ada antara mereka yang tidak mempunyai lesen yang sah bagi tujuan menangkap ikan. Selain itu, ada antara mereka yang keluar menangkap ikan lebih daripada had atu nautika yang telah ditetapkan bagi nelayan kecil. Mereka menyatakan sekiranya mereka menangkap ikan di kawasan yang telah dihadkan pada kebiasaannya hasil yang mereka peroleh tidak seberapa, sehinggakan hendak membayar duit minyak bot tidak mencukupi. Ini kerana mereka mendakwa yang kapal-kapal yang menggunakan pukut tunda telah mencerobohi kawasan yang kurang daripada 2 batu nautika semasa ketiadaan aktiviti rondaan oleh pihak yang bertanggungjawab. Keadaan ini menyebabkan nelayan tidak mempunyai pilihan melainkan berhijrah keluar dengan meninggalkan tanah yang ada tanpa diusahakan. Fenomena ini akhirnya mewujudkan tanah terbiar di kawasan pulau.

#### *Pembentukan zon perikanan*

Terdapat empat zon perikanan yang telah diwujudkan melalui pelesenan berdasarkan jenis alatan ikan, ikan dan kelas vesel. Pembahagian kepada empat zon bertujuan menyediakan kawasan yang sesuai serta mengelakkan konflik antara perikanan tradisional dan komersial.

Zon A - kurang daripada 5 batu nautika dari pantai, hanya untuk perikanan kecil-kecilan dengan menggunakan kaedah tradisional dan dioperasikan oleh empunya vesel.

Zon B – lebih daripada 5 batu nautika dari pantai. Dioperasikan oleh vesel komersial yang kurang daripada GRT. Bagi enjin GRT hanya penggunaan pukut tarik dan pukut tunda sahaja yang dibenarkan.

Zon C – melebihi 12 batu nautika dari pantai. Vesel perikanan melebihi 40 GRT secara komersial beroperasi. Penggunaan pukut tarik dan pukut tunda dibenarkan.

Zon C2 – lebih daripada 30 batu nautika dari pantai. Vesel perikanan laut dalam dengan keupayaan 70 GRT dan ke atas dibenarkan beroperasi.

Berdasarkan zon perikanan yang ditelah dikeluarkan, garis panduan menjelaskan bahawa seharusnya tidak wujud konflik antara penduduk tempatan dengan zon perikanan. Setiap zon jelas menggambarkan jenis keterlibatan nelayan dan jenis peralatan yang boleh digunakan. Namun demikian, temu bual dengan beberapa nelayan yang mempunyai peralatan untuk jarak perjalanan kurang 5 batu nautika menjelaskan bahawa mereka mempunyai masalah dengan nelayan pukut tarik dan pukut tunda. Mereka mendakwa, kapal nelayan ini akan memasuki kawasan perairan kurang daripada 5 batu nautika jika sekiranya mereka mendapati tiada pegawai daripada taman laut. Selain itu, mereka juga mendakwa ada dikalangan perahu tersebut yang akan memasuki perairan pada waktu malam. Keadaan ini benar-benar mengecewakan nelayan yang berada dalam zon A, iaitu kurang 5 batu nautika. Apabila hasil laut telah dikaut oleh pukut tunda dan pukut tarik sudah pasti tidak ada hasil laut lagi yang tinggal untuk mereka. Fenomena bekalan ikan yang semakin berkurangan akibat daripada kegiatan pukut tunda diakui sendiri oleh responden daripada Pulau Aur. *“Ikan yang semakin berkurangan di kawasan perairan kurang daripada 5 batu nautika kerana adanya kegiatan bot pukut tunda dilakukan oleh warga asing berhampiran dengan kawasan taman laut”*. Beliau mendakwa bot kecil tidak dapat pergi ke kawasan laut dalam kerana bot dan kelengkapan memancing yang tidak canggih dan bersesuaian dengan klasifikasi zon yang telah digariskan. Walaupun telah banyak aduan dibuat namun tiada apa-apa tindakan yang telah dilakukan oleh pihak berkuasa. Keadaan ini memaksa mereka untuk pergi mencari peluang ekonomi di tempat lain seperti ke Kuala Pengaleh ataupun meninggalkan terus pekerjaan sebagai nelayan. Keadaan ini mendesak nelayan di pulau-pulau di sekitar Mersing seperti Pulau Aur, Balang mahupun Sibu menerima tawaran daripada pihak kerajaan untuk menyertai tanah rancangan FELDA.



### *Reka bentuk rezab laut*

Akta perikanan diwujudkan untuk menjadikan industri perikanan negara mapan. Sehubungan itu, beberapa perkara yang terdapat pada akta perikanan telah diwujudkan. Antaranya merangkumi pengeluaran lesen, pengisytiharan taman laut atau rezab laut dan zon autonomi eksklusif (ZEE). Pemakaian peraturan *Marine Protected Area* (MPA) adalah bertujuan untuk melindungi dan mengekalkan proses semula jadi, kepelbagaian sumber laut, dan habitatnya. Kawasan yang telah diwartakan sebagai MPA ini mempunyai peraturan dan undang-undang tertentu yang telah ditetapkan pada awal penubuhannya. Terdapat beberapa aktiviti yang dilarang dilakukan di kawasan ini seperti memancing, mengambil khazanah laut, melombong, mengorek dan mengambil pasir, pembuangan sampah, dan lain-lain lagi (Bill Ballantine, 1999).

Menurut Irene Ngugi (2002) pemakaian peraturan MPA telah menyebabkan hasil penduduk terutama golongan nelayan semakin berkurangan. Pengambilan sebahagian daripada kawasan yang menjadi lokasi nelayan menangkap ikan telah diambil untuk dijadikan kawasan perlindungan laut. Nelayan terpaksa mencari kawasan lain, jauh dari pantai atau di luar MPA yang telah ditetapkan untuk menjalankan aktiviti menangkap ikan dan mengutip hasil daripada karangan laut. Pemakaian peraturan MPA juga menyebabkan ramai golongan nelayan terpaksa berhenti menjadi nelayan dan mencari pekerjaan lain kerana kekurangan peralatan yang berteknologi untuk menangkap ikan. Jarak tangkapan yang semakin jauh menyebabkan mereka memerlukan penggunaan bot besar, alat GPS untuk mengesan lubuk ikan, peti penyimpanan ikan, jaring, enjin bot berkuasa tinggi, peralatan tangkapan ikan dan lain-lain lagi. Menurut Irene Ngugi (2002) golongan nelayan ini tidak mempunyai peluang pekerjaan yang banyak selain menjadi nelayan. Hal ini kerana kebanyakan daripada nelayan kurang mempunyai kemahiran selain menangkap ikan. Tambahan pula kebanyakan daripada mereka juga mempunyai taraf pendidikan yang rendah. Ketiadaan pekerjaan mahupun kemahiran lain menyebabkan pendapatan isi rumah semakin berkurangan. Implikasinya kehidupan nelayan kecil menjadi semakin terhimpit.

Temu bual dengan beberapa orang nelayan menjelaskan bahawa kehidupan nelayan kecil kini semakin susah terutama sebaik sahaja kawasan rezab laut diwujudkan. Mantan Pengerusi Perikanan Mersing Encik Muda bin Chik dari Kampung Sri Bahagia menjelaskan bahawa Akta Taman Laut Peringkat awal adalah untuk mengelakkan penggunaan pukot tunda. Keadaan ini menyebabkan pengisytiharan tersebut mendapat sokongan nelayan kerana sememangnya pada masa sebelum pengisytiharan para nelayan memang menghadapi masalah dengan nelayan yang menggunakan pukot tunda. Namun sebaik Akta Taman Laut diwartakan di bawah seksyen 41 dan 45 Akta Perikanan 1985, mereka mendapati matlamat utama penubuhan Akta Taman Laut adalah untuk melindungi, memelihara dan mengurus secara berterusan ekosistem marin terutamanya terumbu karang serta flora dan fauna berkaitan. Ini penting bagi memastikan kestabilan lautan secara keseluruhan, supaya ekosistem marin ini sentiasa terpelihara daripada gangguan dan kerosakan akibat perbuatan manusia demi kepentingan generasi akan datang. Di samping itu objektif penubuhan Akta Taman Laut adalah untuk menerapkan kefahaman dalam kalangan penduduk supaya melindungi, mengagumi dan menikmati keindahan khazanah negara. Fenomena ini menjelaskan bahawa reka bentuk Akta Taman Laut hanya memberikan penekanan terhadap ekosistem semula jadi hidupan marin tanpa memberikan perhatian terhadap keperluan pulau-pulau yang berpenghuni.

Sikap pemilik tanah yang pasif serta sentimen mereka terhadap pewartaantaman laut menyebabkan hubungan sosial antara pemilik tanah dengan organisasi yang terlibat tidak dapat berjalan lancar. Analisis terhadap pengalaman sosial pemilik tanah di kawasan kajian mendapati bahawa hubungan sosial tidak berjalan lancar kerana masalah pengharapan yang tidak dapat dipenuhi oleh organisasi yang terlibat. Dalam pada itu, kekurangan maklumat dan pengetahuan berhubung dengan pewartaantaman laut menyebabkan tuan tanah tidak berminat untuk mengusahakan tanah mereka. Di samping itu, tuan tanah tidak mengetahui manfaat yang mereka peroleh apabila mereka terus tinggal di pulau berkenaan. Konflik hubungan sosial antara tuan tanah dengan organisasi yang terlibat menyebabkan wujudnya jurang perhubungan sehingga menimbulkan masalah perhubungan seperti perasaan curiga, tidak percaya-

mempercayai dan sebagainya. Masalah perhubungan tersebut pula telah mempengaruhi sikap tuan tanah untuk tidak mengusahakan tanah mereka. Tambahan pula kebanyakan tuan tanah sendiri tidak berupaya dari segi kewangan untuk mengusahakan tanah mereka. Temu bual dengan Pak Teh dari Pulau Aur mendapati bahawa pewartaan Akta Taman Laut telah menjejaskan kebebasan nelayan di kawasan terbabit untuk mengutip gamat yang menjadi salah satu sumber utama pendapatan penduduk di pulau Aur. Walaupun mereka dibenarkan untuk mengutip gamat dengan cara mendapatkan lesen terlebih dahulu tetapi larangan mengambil gamat di kawasan taman laut menyebabkan keadaan penduduk menjadi semakin terhimpit. Ada kalanya mereka terpaksa melanggar peraturan taman laut dan akhirnya dikenakan denda oleh pasukan marin yang bertugas. Ini kerana penduduk pulau pada kebiasaannya tidak mempunyai kelengkapan menyelam di laut dalam. Keadaan ini sekali lagi menjelaskan bahawa reka bentuk Peraturan Taman Laut yang tidak prihatin dengan nasib nelayan kecil pulau menyebabkan majoriti mereka berhijrah keluar ke kawasan daratan di sekitar Mersing. Masalah yang sama juga dihadapi oleh nelayan kecil daripada Pulau Balang dan Sibul.

Secara keseluruhannya, wujud kekangan institusi formal yang ketara terhadap aktiviti penduduk. Adanya jurang komunikasi dan kesenggangan hubungan sosial antara tuan-tuan tanah dengan pihak penguatkuasa peraturan telah menyebabkan timbulnya pelbagai elemen yang bertentangan seperti pemilik tanah tidak faham peraturan, prosedur berkaitan dengan pewartaan Peraturan Taman Laut, hak memajukan tanah, dan implikasi pelanggaran peraturan tersebut. Ini menimbulkan perbezaan pandangan antara kepentingan menjaga warisan marin dengan masalah pengharapan tuan tanah untuk mendapat faedah ekonomi yang tidak dipenuhi. Jurang pandangan terus melebar dari semasa ke semasa dan batasan hubungan sosial terus meningkat. Elemen batasan hubungan sosial tersebut menghalang rundingan berjalan lancar dan seterusnya mewujudkan jurang perhubungan antara ejen-ejen yang terlibat. Jurang perhubungan ini bukan sahaja membawa kepada timbulnya masalah-masalah praktikal yang berkaitan dengan perbezaan dari segi sikap dan pengharapan sehingga menyebabkan timbulnya perasaan saling mencurigai, tidak percaya-mempercayai, bantahan berterusan terhadap peraturan, bangkang-membangkang dan cemuhan dalam kalangan tuan tanah. Akhirnya tuan tanah terpaksa berpindah ke tanah besar dan tanah dibiarkan kosong tidak diusahakan. Lama kelamaan, tanah pertanian di pulau berkenaan menjadi terbiar.

Analisis kekangan institusi formal di kawasan kajian mendapati batasan hubungan sosial telah mewujudkan jurang perhubungan antara ejen-ejen yang terlibat. Jurang perhubungan antara ejen-ejen yang terlibat tersebut menjelaskan kekangan peraturan formal yang mendorong tanah pertanian di kawasan kajian menjadi terbiar (Rujuk Jadual 2).

**Jadual 2. Hubungan sosial antara ejen-ejen dalam konteks institusi formal**

Kekangan Peraturan Formal	Hubungan Sosial Antara Ejen	Batasan Hubungan Sosial	Impak Batasan Hubungan Sosial
Peruntukan yang berkaitan dengan pengistiharan Taman Laut di bawah Akta Perikanan 1985 (Akta 317) Pembentukan Zon perikanan Reka bentuk rezab laut	Tuan tanah dengan peruntukan Gazet Taman Laut	Kurang faham mengenai prosedur, peraturan masalah pengharapan yang tidak dapat dipenuhi Wujud perbezaan pandangan antara ejen-ejen yang terlibat	Jurang perbezaan perhubungan – perbezaan dari segi sikap, perasaan mencurigai, tidak percaya-mempercayai, bantahan, bangkang-membangkang dan sebagainya.

## Rumusan

Secara umumnya, kebanyakan pemilik tanah di kawasan kajian menghadapi masalah untuk menerima pakai Peraturan Taman Laut. Punca formal ini dianggap sebagai pengekang aktiviti ekonomi mereka. Ini mendorong para pemilik berpindah keluar dan tanah pertanian di pulau-pulau sekitar Mersing menjadi terbiar. Penelitian dengan menggunakan pendekatan institusi mendapati punca-punca utama yang mendorong tanah pertanian menjadi terbiar adalah kepincangan yang berlaku dalam konteks hubungan sosial antara ejen terbabit. Kepincangan hubungan sosial antara pemilik tanah dengan golongan pelaksana telah menimbulkan masalah penyertaan golongan pemilik tanah dalam usaha mengatasi tanah pertanian yang tidak diusahakan. Situasi tersebut menyebabkan usaha murni kerajaan bagi memaksimumkan penggunaan tanah khususnya untuk pertanian bagi meningkatkan hasil pengeluaran makanan negara menjadi terbantut. Walaupun terdapat tanah pertanian yang sesuai dimajukan tetapi tidak diusahakan akibat kekangan institusi formal. Sehubungan itu, satu strategi bersepadu yang melibatkan kerjasama erat dan terselaras antara ejen (melibatkan interaksi sosial antara ejen) dalam polisi dan reformasi tanah diperlukan bagi membolehkan tanah digunakan secara optimum bagi menyumbang kepada pengeluaran makanan negara.

## Rujukan

- Azima Abdul Manaf, Mohd Samsuddin, Mustafa Omar (2009) Pewartaan Taman Laut: Peluang atau kesusahan penduduk pulau. Kertas kerja Seminar Penyelidikan di Pantai Timur Johor 2009: Mersing warisan terpelihara. Hotel Sri Malaysia, Mersing Johor. 27-29 Mac.
- Akta Perikanan. (1985) Kementerian Penerangan Malaysia.
- Agensi Penguatkuasaan Maritim Malaysia (2010) *Satria Maritim*. Jabatan Perdana Menteri, Putrajaya.
- Bill Ballantine (1999) *Marine reserves in New Zealand: The development of the concept and the principles*, Marine Conservation for the New Millenium, Korean Ocean Research and Development Institute, Cheju Is.
- Ball M, Lizieri C, MacGregor BD (1998) *The economics of commercial property marker*. Routledge, London.
- Ball M, Lizieri C, MacGregor BD (1998). *The economics of commercial property marker*. Routledge, London.
- Burrows JW (1977) *Vacant urban land and its planning implication*. University College, London.
- Gore A, Nicholson DJ (1985) The analysis of public land ownership and development. In: Barret S, Healey P (eds) *Land policy: Problem and alternatives*. Aldershot, Gower.
- Healey P (1992) The reorganisation of state and market in planning. *Jurnal Urban Studies* 29 (3 & 4), 411 – 434.
- Hagedorn K (2003) Integrating and segregating institutions: A concept for understanding institutions of sustainability. Colloquium at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, October 14, 2003.
- Irene Ngugi (2002) Economic impact of marine protected areas: A case study of the Mombasa Marine Park (Kenya). *Jurnal of Social Sciences Graduate Student Association 1*. Marine Science Development in Tanzania and Eastern Africa, University of Texas, Dallas
- Institut Penyelidikan dan Kemajuan Pertanian Malaysia [cited 18 Disember 2010]. Available from: <http://www.mardi.gov.my>.
- Kementerian Pelancongan Malaysia [cited 18 Disember 2010]. Available from: <http://www.motour.gov.my>.
- Laman Web Pejabat Daerah Mersing, Johor [cited 26 April 2009]. Available from: <http://www.johordt.gov.my/pdmersing>.

- Lembaga Pemasaran Pertanian Persekutuan [cited 18 Disember 2010]. Available from: <http://www.famaxchange.org>
- Mustaffa Omar, Marsitah Mohd Radzi, Mohd Nasir Selamat (2009) Depopulasi komuniti pulau kecil di sekitar Mersing: Faktor penentu dan implikasinya. Kertas kerja di Seminar Penyelidikan di Pantai Timur Johor 2009: Mersing warisan terpelihara. Hotel Sri Malaysia, Mersing Johor. 27-29 Mac.
- Mohd Nasir Selamat, Mustaffa Omar, Nor Jana Saim (2009) Isu-Isu ekonomi masyarakat pulau: Kajian awal di Pulau Sibul dan Pulau Tinggi Mersing, Johor Darul Takzim. Kertas Kerja di Seminar Penyelidikan di Pantai Timur Johor 2009: Mersing warisan terpelihara. Hotel Sri Malaysia, Mersing Johor. 27-29 Mac.
- North DC (1996) *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press., Cambridge.
- Pomeroy S, John EP, Lani MW (2004) *How is your MPA doing? A guidedbook of natural and social indicator for evaluating Marine Protected Area Management Effectiveness*. IUCN Publication Services Unit, UK.
- Rahmah Ismail (ed) (2003) *Ekonomi pembangunan: Isu sumber manusia*. Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi.